



# LULA PRESIDENTE

Programa Setorial de Cidades  
2007 / 2010





# **LULA PRESIDENTE**

---

**Programa Setorial de Cidades  
2007 / 2010**

# Sumário

---

I - Introdução

II - Balanço Geral

III - Propostas e metas gerais  
para a próxima gestão



## Apresentação

O governo federal criou o Ministério das Cidades em 2003 com o objetivo de incluir definitivamente a questão urbana – há muito ignorada – na agenda política nacional. Com isso, lançou as bases da PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e das políticas setoriais de Habitação, Saneamento Ambiental, Transporte e Mobilidade e Planejamento e Gestão Urbana. Em apenas três anos e meio, os resultados obtidos são consistentes. O Governo Federal ampliou significativamente (em relação aos últimos 25 anos) os investimentos em habitação e saneamento, realizou ações para implementar o Estatuto da Cidade e iniciou um novo movimento de participação social na política urbana.

Essa retomada da Política Urbana se dá após duas décadas de baixo crescimento econômico e forte crescimento urbano (1980 e 1990), que resultou no processo conhecido por urbanização da pobreza.

A matriz da política urbana, que era composta por CNPU – Comissão Nacional de Política Urbana, BNH – Banco Nacional de Habitação, SFH – Sistema Financeiro da Habitação, Planasa – Plano Nacional de Saneamento Básico, SFS - Sistema de Financiamento ao Saneamento, EBTU – Empresa Brasileira de Transporte Urbano e GEIPOT, foi extinta durante a década de 1980 e o governo federal se ausentou do tratamento geral do tema.

Outro fator que teve um impacto, e, este sim, absolutamente decisivo para o empobrecimento urbano, foi o ajuste macroeconômico neoliberal como resposta à crise fiscal. Entre 1980 e 2000, enquanto cresceram de 67,5% e representavam 81% da população do país, as cidades se empobreceram especialmente devido ao alto nível do desemprego e ao recuo dos investimentos em políticas públicas.

Nas duas últimas décadas do século XX, a população moradora de favelas cresceu a taxas de 7,6% e 4,1%, enquanto que a população do país cresceu a 1,9% e 1,6%, respectivamente. A pobreza tem-se tornado um fenômeno crescentemente urbano, atingindo hoje no Sudeste uma taxa simi-

lar à do Nordeste (37,1% contra 39%). A diferença mais marcante é que, enquanto no Sudeste a pobreza urbana é tipicamente metropolitana, no Nordeste ela está concentrada em cidades pequenas e médias.

A irregularidade fundiária urbana atinge, em estimativa pessimista, cerca de 12 milhões de domicílios em todo o país. Em que pese o avanço legal neste campo, propiciado pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, a desarticulação entre governos, Judiciário e a prevalência de uma cultura política resistente à aplicação da função social da propriedade têm impedido historicamente o tratamento deste tema como política pública voltada para a melhoria das condições de vida nas cidades.

A violência urbana, que não era um fenômeno urbano significativo até os anos 1970, mostra números explosivos: passou de 17,2 mortos para cada 100.000 habitantes em 1980 para 48,5 em 1999.

Uma diminuição do número de usuários de transporte coletivo (queda de 29% nos últimos 10 anos) e aumento do número de via-

gens a pé, de longa distância, nas metrópoles brasileiras (44% em 2005) são reveladores da crise da mobilidade urbana. O automóvel, nexos central da matriz da mobilidade urbana, é responsável por apenas 9% das viagens.

O trânsito causa anualmente cerca de 34 mil mortos, 100 acidentados com seqüelas permanentes e 400 mil feridos, implicando em um custo de R\$ 10 bilhões, a cada ano.

A ausência do controle sobre o uso e a ocupação do solo, a suspensão no final da década de 1990 dos investimentos em saneamento e a primazia dos veículos motorizados impactam fortemente o meio ambiente nas cidades.

O déficit no acesso aos serviços de saneamento básico se concentra na população de baixa renda das periferias das regiões metropolitanas, nas pequenas cidades das regiões Norte e Nordeste e nas áreas rurais.

Embora o Brasil apresente uma mudança no padrão de urbanização nesse período – com as metrópoles crescendo menos do que as cidades de porte médio e com as cidades do

Norte e Centro-Oeste crescendo mais do que as cidades do resto do país –, o modelo de urbanização que degradou as cidades do Sudeste se reproduz nos novos pólos de crescimento. E a concentração dos problemas gigantescos nas regiões metropolitanas se acentua. As metrópoles brasileiras concentram 1/3 do déficit habitacional e 87% dos moradores em favelas. Mais de 50% dos domicílios em favelas do país estão entre São Paulo e Rio de Janeiro.

★  
8 Mesmo considerando que a maior parte das competências constitucionais sobre a política urbana não estão na esfera do governo federal, o Ministério das Cidades foi criado para formular, fomentar, financiar e participar de uma construção cooperativa que tem como meta a reversão desse processo de piora da qualidade da vida urbana, que atente para a inclusão social e a sustentabilidade ambiental. Ele conta para isso com a Caixa Econômica Federal como operador dessa política.

Essa tarefa de mudança de paradigmas não é rápida e deve ser feita com a colaboração federativa e com a sociedade. O balanço da

política de desenvolvimento urbano nessa primeira gestão mostra que um passo importante foi dado nessa direção.

## **BALANÇO GERAL: O QUE FEZ O GOVERNO FEDERAL NA ÁREA DE DESENVOLVIMENTO URBANO?**

A criação do Ministério das Cidades e a política de desenvolvimento urbano do governo federal resultam de muitos anos de acúmulo do movimento social de Reforma Urbana e da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, que reúnem técnicos, profissionais, trabalhadores e lideranças sociais, pesquisadores, acadêmicos, funcionários públicos e ONGs.

Para acompanhar a formulação da nova política, a Caixa Econômica Federal deu início a uma reestruturação interna para a execução, com nova sistemática, do orçamento ampliado (em especial do FGTS, que contou com o apoio decisivo do Conselho Cura-

dor do Fundo) e implementação dos novos programas.

A nova estratégia adotada começa, no final de 2004, a impactar o emprego na construção civil e o mercado de moradia e, a partir daí, alimenta um crescimento contínuo.

### **A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS**

De janeiro de 2003 até julho de 2006 foram aplicados R\$ 30 bilhões para habitação com recursos do FGTS, OGU, FAT, FAR, FDS e Caixa Econômica Federal. Apenas para o ano de 2006 estão previstos investimentos de mais R\$ 10 bilhões. Além destes recursos, medidas adotadas pelo Conselho Monetário Nacional, referentes ao direcionamento da poupança, resultaram na disponibilidade de mais R\$ 8,7 bilhões para o atendimento da classe média.

Entre 2003 e 2006 foram contratados R\$ 10,563 bilhões em obras e ações de saneamento básico em todas as regiões do país, em especial nas mais carentes, com recursos do OGU, FGTS e FAT, revertendo o

quadro de contenção de recursos ocorrida na década anterior.

Esses investimentos, associados às medidas de desoneração do material de construção, contribuíram para o bom desempenho do setor da construção civil. A variação do emprego formal na construção civil saiu de um patamar negativo para um patamar positivo de 2004 em diante.

### **EMPREGO FORMAL - CONSTRUÇÃO CIVIL**

★  
9 Fonte: Ministério do Trabalho - CAGED - Dados de 2006 dos meses de janeiro a agosto

Um total de R\$ 50 milhões, provenientes de seis ministérios, foram aplicados para a elaboração de Planos Diretores Municipais no cumprimento ao Estatuto da Cidade em mais de 550 municípios de 26 estados do país, além do DF.

Pela primeira vez, o governo federal reconheceu a importância da posse segura da moradia como um dado fundamental de cidadania e, por meio do Programa Papel Passado, teve início o processo de regulari-

zação e concessão de títulos de posse com o investimento de mais de R\$ 30 milhões desde 2004.

A atuação do governo federal no transporte público urbano foi ampliada e os investimentos em infra-estrutura chegaram a R\$ 1 bilhão, com recursos do OGU e a abertura de linha de financiamento de R\$ 300 milhões com recursos do FAT.

**PRIORIDADE  
NO PAÍS DA  
DESIGUALDADE SOCIAL:  
INCLUSÃO SOCIAL  
E TERRITORIAL**

Os R\$ 30 bilhões investidos em habitação entre 2003 e julho de 2006 (no final de agosto já totalizavam R\$ 31 bilhões), atenderam mais de 1,8 milhão de famílias, sendo 73 % com renda mensal de até cinco salários mínimos. Se considerarmos apenas os recursos do FGTS, o atendimento às famílias nesta faixa de renda foi de 86% no ano de 2006, um acréscimo de 43% em relação a 2002.

Considerando que 92% do déficit habitacional concentra-se nesta faixa de renda, estes resultados significam um rompimento com a tendência histórica regressiva dos investimentos, que acompanharam inclusive toda a história do BNH de 1964 a 1985, e que permaneceu dominando após a extinção do Banco.

**SHAPE \\* MERGEFORMAT**

Os investimentos em habitação estão presentes em todas as Unidades da Federação, em 5.318 municípios brasileiros, sendo 462 integrantes de Regiões Metropolitanas. Dos atendimentos ocorridos, 68% estão concentrados nas regiões Nordeste e Sudeste, que concentram mais de 70% do déficit habitacional brasileiro.

No caso do saneamento, os investimentos foram direcionados para as áreas mais carentes dos pequenos municípios e para as regiões metropolitanas, principalmente na periferia das grandes cidades. Dos R\$10,563 bilhões investidos, R\$ 7,26 bilhões ou 68,7% foram para as regiões Nordeste e Sudeste, exatamente as que

demandam a maior necessidade de investimentos para reverter a falta de serviços de saneamento básico no país.

Demandas das populações indígenas, rurais e quilombolas foram atendidas com ações articuladas de habitação, saneamento e regularização fundiária. As mulheres tiveram prioridade na titulação da regularização fundiária e nos contratos referentes às novas moradias sociais.

**FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS,  
ORGANIZAÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DAS AÇÕES, NORMAS E  
MARCOS LEGAIS**

Em 2005 foi aprovada, após 13 anos de pressões por parte da sociedade e com o apoio decisivo do governo federal, a lei nº 11.124 ou FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, primeiro projeto de lei enviado ao Congresso Nacional, em 1992, por iniciativa popular (subscrito por mais de 1 milhão de eleitores). O Conselho do Fundo, que tem a participação da sociedade civil, tomou posse em 2006 e começou a tra-

balhar para criar um novo tempo na política habitacional e urbana, a partir da organização do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

Visando impulsionar o mercado de imóveis para classe média, foram aprovadas medidas para o aperfeiçoamento do marco regulatório e incentivo tributário – as Leis nº 10.931/04, 11.033/04 e 11.196/05, que tratam do patrimônio de afetação; do crédito imobiliário; do Fundo de Locação Imobiliária; de isenção ou redução de Imposto de Renda sobre ganho de capital na alienação de imóveis, entre outros itens.

Após 20 anos de ausência de um marco regulatório para o saneamento básico, os esforços do governo Lula na preparação e amplo debate do PL 5296/05, resultaram na aprovação do substitutivo PLS 219/06, por unanimidade, pela Comissão Mista do Congresso e pelo plenário do Senado, no mês de julho de 2006. Atualmente em exame na Câmara dos Deputados, o projeto consolidará diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico, que apontam para a universalização, a melhoria da qua-

lidade e a democratização destes serviços.

A partir de Projeto de Lei enviado pelo governo federal, foi aprovada, pelo Congresso Nacional, a Lei 11107/2005, que estabelece como União, Estados e Municípios podem se consorciar para realização de objetivos de interesse comum. O consórcio público possibilita novos arranjos institucionais adequados à descentralização política e gestão associada de serviços públicos.

A partir de 2003, o governo federal passou a participar das discussões sobre o Projeto de Lei 3.057/2000, construindo em conjunto com o Legislativo um substitutivo que ampliou o escopo transformando-o em Lei de Responsabilidade Territorial, que complementarmente a nova ordem jurídico-urbanística iniciada com a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade. Sua aprovação propiciará condições mais favoráveis para a Regularização Fundiária de interesse social e para o licenciamento de novos parcelamentos do solo, em especial para aqueles inseridos em Zonas Especiais de Interesse Social, com a integração dos licenciamentos urbanístico e ambiental no

âmbito dos municípios.

Ressalta-se também a edição de Projeto de Lei do Executivo visando a remoção de obstáculos para regularização fundiária no Patrimônio Público Federal e a disponibilização de imóveis para a produção habitacional de interesse social.

Foi elaborado pelo governo e aprovado no Conselho das Cidades, ante-projeto de lei de Diretrizes da Mobilidade Urbana, que já foi encaminhado ao Congresso Nacional para aprovação.

### **TRANSPARÊNCIA, CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO**

A aplicação dos recursos discricionários para o desenvolvimento urbano passou por seleção pública, com diretrizes divulgadas pela Internet e manuais impressos com orientações para governos municipais e estaduais. Pela primeira vez no país, a seleção dos beneficiados nos contratos de saneamento foi objeto de chamamento público, com critérios técnicos previamente definidos e acompanhamento por Internet.

As Conferências Nacionais das Cidades, realizadas em 2003 e 2005, para definir os princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e das políticas setoriais, contaram com a participação de mais de 300 mil pessoas em 3.500 municípios e na totalidade dos Estados da Federação. Participaram de cada Conferência Nacional, 2.500 delegados eleitos em 27 Estados.

O Conselho das Cidades, eleito pela primeira vez na Conferência Nacional de 2003 conta com a participação de entidades representativas dos movimentos sociais, profissionais, universidades, pesquisadores, empresários, ONGs, vereadores e representantes dos três níveis de governo. O Conselho das Cidades conta com 4 Comitês Técnicos Setoriais.

O patrimônio público federal passou a ter sua gestão compartilhada com os outros entes federados e com a participação da sociedade civil, por meio da criação de comitês gestores de planos e convênios.

### **BALANÇO SETORIAL SOBRE SANEAMENTO**

A nova Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental constituiu-se no novo endereço do setor no governo federal e proporcionou maior racionalização das ações em saneamento, com sua integração com outros ministérios e com outras políticas setoriais.

Apoio efetivo ao desenvolvimento institucional e capacitação dos operadores de saneamento, destacando-se o apoio à melhoria de gestão dos operadores públicos, a articulação da Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental e a retomada do Programa de Pesquisas em Saneamento Básico.

Após quase uma década de contenção dos investimentos públicos, foi retomado o financiamento para os operadores públicos, com recursos do FGTS e do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, através do Programa Saneamento para Todos, atingindo o montante de R\$ 6,134 bilhões, sendo R\$ 5,2 bilhões do FGTS e R\$ 0,9 bilhão do FAT, que, pela primeira vez, foi utilizado para fi-

nanciar o setor público.

Foram investidos também R\$ 4,429 bilhões com recursos do OGU, totalizando R\$ 10,563 bilhões que somados às contrapartidas de Estados e municípios totalizam R\$ 11,44 bilhões de recursos públicos aplicados no saneamento ambiental.

Recursos do FGTS contratados e desembolsados para iniciativas de saneamento 1995 e 2006

★ Estão em andamento 2.418 obras de saneamento que geraram 606 mil empregos diretos e indiretos e que, após finalizadas, beneficiarão 6,5 milhões de famílias. Além disso, foram concluídas 2.314 obras, cuja maior parte estava paralisada no início do governo.

A Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio – PNAD, com dados de 2005, comprova a retomada dos investimentos revelando melhoria expressiva dos indicadores de cobertura dos principais serviços de saneamento quando comparados aos obtidos em 2002. Em apenas três anos (2003/2005), foram interligados à rede coletora de esgotos

3,5 milhões de domicílios particulares permanentes, 4,695 milhões foram conectados à rede pública de abastecimento de água e 5,038 milhões beneficiados com a coleta de resíduos sólidos.

### PNAD 2005

A redução, entre 2002 e 2004, da mortalidade infantil em 9,9 % (SVS/MS - 2005), principalmente no componente pós-neonatal (entre 28 dias e um ano de idade) também demonstra avanço no acesso aos serviços de saneamento.

A nova Lei de Consórcios Públicos propiciou a aplicação de importantes instrumentos de cooperação federativa. São exemplos paradigmáticos: o contrato de programa entre o município do Recife e da Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) e a constituição do Consórcio do Sul do Piauí, com a participação de 36 pequenos municípios e do governo do Estado.

O Projeto de Lei 5.296/05, proposta de regulação do setor foi elaborado após um amplo processo participativo que envol-

veu diversos ministérios bem como as entidades estaduais, municipais e associações de empresários ligados ao saneamento. Foram promovidas audiências públicas em todas as regiões do país, além do engajamento do Conselho das Cidades e de lideranças do Congresso Nacional, o que permitiu sua aprovação pelo Senado Federal em 2006.

### BALANÇO SETORIAL SOBRE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO SOLO URBANO

Retomada, no âmbito do governo federal, após 30 anos de ausência, de uma agenda de apoio ao planejamento e gestão do solo urbano, rompendo com a tradição tecnocrática e autoritária que marcou essas práticas no país e introduzindo as concepções, diretrizes e instrumentos presentes na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

Inserção da política fundiária na agenda nacional urbana, incluindo a regularização administrativa e patrimonial dos assentamentos de baixa renda. Foi implementada uma ampla articulação envolvendo vários órgãos

do próprio governo federal (Ministério das Cidades, Ministério da Justiça, SPU, RFFSA e INSS), governos estaduais, prefeituras municipais, ONGs, defensorias públicas estaduais, associações nacionais representativas dos cartórios (ANOREG-BR e IRIB) e movimentos sociais. Isso permitiu o início do processo de regularização que atingiu, nestes três anos e meio de existência, mais de 1,15 milhão de famílias com processos iniciados e mais de 272 mil famílias com títulos concedidos, além da atuação no campo do reconhecimento e defesa dos direitos de posse e luta contra os despejos forçados no país.

Disponibilização de terras e imóveis do governo federal para regularização fundiária de assentamentos informais e quilombolas, produção habitacional de interesse social e apoio ao desenvolvimento local.

Implantação do Projeto Orla (SPU/MMA), que integrou a regularização fundiária em terrenos de marinha em Planos de Gestão Integrada da Orla Marítima, que chegaram a 59 dos 300 municípios da orla brasileira.

Montagem de um programa nacional de



apoio à elaboração dos Planos Diretores Participativos com transferência de recursos federais para 550 municípios, nos 26 Estados do país e no DF e a Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos, organizada por Núcleos Estaduais com participação dos governos estaduais, entidades profissionais, acadêmicas e movimentos populares, atingindo mais 1.630 municípios através de 250 oficinas que capacitaram mais de 15.000 pessoas. Com isso, dos 1.684 municípios com obrigatoriedade de conclusão dos Planos Diretores até outubro de 2006, 1.486 municípios (89%), de acordo com o levantamento feito em maio, estavam elaborando ou já haviam concluído seus Planos Diretores.

Implementação de ações cooperadas entre entes federativos para a reabilitação de áreas centrais e portuárias, como por exemplo, no Rio de Janeiro e Recife-Olinda, assegurando a permanência da população moradora, o repovoamento com diversidade de usos e faixas de renda.

Com vistas a potencializar a participação do patrimônio público federal nas políticas

de desenvolvimento urbano e de desenvolvimento sustentável, o Governo Lula deu início à revitalização institucional da Secretaria do Patrimônio da União, com a redefinição de sua missão – voltando-se à busca do cumprimento da função sócio-ambiental dos imóveis da União. Para tanto foi realizado concurso público que permitiu a ampliação das suas representações regionais (presentes, agora, em todos os Estados e no Distrito Federal), ampliando a capacidade da instituição e interrompendo seu processo de sucateamento.

## **BALANÇO SETORIAL SOBRE HABITAÇÃO**

Formulação da nova Política e do Sistema Nacional de Habitação que regula a produção de mercado e promove a produção social, por meio de um processo participativo e democrático, que contou com a contribuição e aprovação dos diversos setores da sociedade representados no Conselho das Cidades e seus Comitês Técnicos.

Instalação, em 2006, do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Inte-

resse Social, que tem a participação da sociedade civil e dá início a uma nova política habitacional e urbana com a construção do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que tem como prioridade a população de baixa renda. De acordo com a Lei do Fundo (n. 11.124 de 2005), para acessar recursos federais, Estados e municípios deverão elaborar planos habitacionais além de criar fundo e conselho locais de habitação de interesse social.

Revisão geral dos programas habitacionais de interesse social, com redirecionamento das aplicações dos recursos, focalizando o atendimento de famílias com renda até cinco salários mínimos. Das 1,8 milhões de famílias atendidas, pelas diversas fontes de recursos, 73% têm renda mensal de até cinco salários mínimos.

Aumento do montante e novo modelo de concessão de subsídios com os recursos do FGTS, por meio da Resolução 460 do Conselho Curador do FGTS, permitiram que – entre 2005 e 2006 – fossem aplicados cerca de R\$ 2,1 bilhões de subsídios. Este novo modelo permitirá um atendimento superior a 80% às pessoas que recebem na faixa de

até cinco salários mínimos em 2006, um acréscimo de 43% em relação a 2002.

Direcionamento dos recursos para subsídios habitacionais: alocação de R\$ 1 bilhão do OGU no primeiro ano de operação do FNHIS, destinados aos Estados e municípios para urbanização de assentamentos precários e construção de moradias, beneficiando cerca de 200 mil famílias, com renda mensal de até 3 salários mínimos, com prioridade à erradicação de palafitas.

Manutenção do PAR (Programa de Arrendamento Residencial), com prioridade ao atendimento das famílias de baixa renda. Mais de 50% da disponibilidade anual de recursos se destina a faixas de renda até quatro salários mínimos.

Criação do Programa de Crédito Solidário, destinado à demanda organizada em cooperativas e associações no espaço urbano e rural, que financia com juro zero a aquisição de material de construção, aquisição de terreno e construção, construção em terreno próprio e conclusão, ampliação e

reforma de unidades habitacionais. Entre selecionados e contratados, nos últimos 18 meses, são 104 empreendimentos atingindo um total de investimentos de R\$ 114 milhões, beneficiando 7.591 famílias, com renda média de R\$ 700, distribuídas em 14 Estados por todas as regiões do país.

Diversificação nacional e regional de novos agentes financeiros no processo de produção habitacional do país – como as companhias de habitação popular (CO-HABs) e Cooperativas Habitacionais e de Crédito.

Ampliação da oferta de crédito imobiliário para a classe média: edição de normas do Conselho Monetário Nacional de direcionamento dos recursos captados em caderneta de poupança, no âmbito do SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – resultou na expansão do crédito em 83% comparado a 2002. Ademais, foram estabelecidas medidas de incentivo à concessão de financiamento para imóveis de mais baixo valor. Nos últimos 18 meses, foram contratados R\$ 11,34 bilhões, beneficiando cerca de 200 mil famílias.

Desoneração fiscal sobre Produtos Industrializados – IPI – em diversos produtos da cesta básica de material para a construção civil, que representam 80% dos materiais necessários para a produção de uma unidade habitacional básica.

### **BALANÇO SETORIAL SOBRE TRANSPORTE E MOBILIDADE**

Retomada da atuação do governo federal na área de mobilidade urbana a partir de 2003, reunindo no Ministério das Cidades, o DENATRAN (Departamento Nacional de Trânsito), a CBTU (Companhia Brasileira de Trens Urbanos), a TRENSURB e a criação da Secretaria de Transporte e da Mobilidade Urbana.

Elaboração coordenada e participativa da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com o objetivo de estabelecer diretrizes nacionais para a política de transporte coletivo e outros serviços componentes do sistema de mobilidade.

Consolidação do Anteprojeto de Lei de Diretrizes da Política de Mobilidade Urbana e

criação do Programa Nacional de Apoio à Mobilidade Urbana.

Formulação e difusão de um novo conceito de mobilidade urbana, que incorpora dimensões econômicas, sociais e ambientais, superando a visão fragmentada entre transporte e trânsito. Destaca o desenvolvimento urbano e ocupação do solo como determinante para a matriz de mobilidade urbana e prioriza os meios não motorizados (bicicleta e deslocamento a pé) e o transporte coletivo.

O financiamento da política de mobilidade urbana (R\$ 1,3 bilhão) foi orientado para as seguintes ações:

Financiamento de infra-estrutura para a mobilidade urbana com recursos do OGU;

Investimentos em infra-estrutura para a mobilidade urbana de cidades com população superior a 100 mil habitantes com recursos do FAT através do Programa PróMob, em parceria com o BNDES.

Apoio a projetos de corredores estruturais de transporte coletivo, a exemplo do Corredor Parque D. Pedro – Cidade Tiradentes,

na zona leste de São Paulo (OGU) e Corredor Fronteiras, em Natal (Pró Transporte-FGTS);

Investimento nos metrô de Fortaleza, Belo Horizonte, Recife, Salvador e Porto Alegre.

Apoio aos municípios na implementação de ações relacionadas com a utilização de bicicleta (Bicicleta Brasil) e a acessibilidade das pessoas com restrição de mobilidade e deficiência (Brasil Acessível). Todos os projetos de infra-estrutura apoiados pelo Ministério das Cidades tiveram, como pré-condição, o tratamento da acessibilidade.

Apoio à articulação das redes de transporte coletivo urbano e constituição de consórcios públicos em regiões metropolitanas, como em Porto Alegre e Goiânia.

Capacitação para Gestores Públicos com realização de cursos de Gestão Integrada da Mobilidade Urbana, ministrados em 11 regiões metropolitanas. Capacitação dos componentes do Sistema Nacional de Trânsito para 200 turmas.

Implementação do Sistema Nacional de In-

formações da Mobilidade Urbana em parceria com a ANTP e BNDES O sistema, contém mais de 150 modalidades de informação e se destina a 457 municípios com população, acima de 60.000 habitantes.

Formulação da Política Nacional de Trânsito, aprovada pelo CONTRAN e pelo Conselho das Cidades.

Recomposição das Câmeras Temáticas do CONTRAN – Conselho Nacional de Trânsito. São 114 representantes da sociedade civil e dos poderes públicos municipal, estadual e federal, responsáveis por preparar as resoluções analisadas pelo CONTRAN.

Aperfeiçoamentos na educação e segurança do trânsito, com a exigência de cursos de direção defensiva e primeiros socorros para a renovação da Carteira Nacional de Habilitação.

Expansão do número de municípios com o trânsito municipalizado. Hoje, estão incorporados 800 municípios, que representam 75% da população brasileira.

## DESAFIOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Os avanços neste governo foram significativos, como os números mostraram. Mas é preciso garantir a continuidade dos investimentos e ações buscando seu aprimoramento, ampliação e sustentabilidade.

Isso implica em superar os limites históricos, das duas últimas décadas, da disponibilidade restrita dos recursos do OGU e da execução contingenciada do orçamento, assegurando a regularidade de recursos necessários ao planejamento e gestão eficientes das políticas públicas.

Rever o processo histórico de elaboração, aprovação e execução do orçamento federal que conduz à pulverização dos investimentos e sua aplicação em obras pontuais, sobretudo através das negociações de um grande número de emendas parlamentares, comprometendo a qualificação dos gastos públicos.

Outro desafio é avançar no modelo gerencial de execução das ações de desenvolvi-

mento urbano, que responda com agilidade, transparência e controle social às necessidades dos municípios, de forma coerente com as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e respeitando a desigual capacidade institucional dos municípios.

Um dos desafios para o sucesso da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano está na modernização do aparato institucional-administrativo dos governos locais, especialmente aqueles menores e de regiões menos desenvolvidas onde se constata a falta de corpos técnicos preparados e estrutura organizacional adequada.

Por outro lado, a falta de articulação entre entes federativos (municípios entre si e municípios com governos estaduais e governo federal) e a falta de articulação até mesmo no interior de cada ente governamental evidenciam um quadro de dispersão e competição que é altamente oneroso e irracional para a aplicação dos recursos públicos. Esse fato pode ser verificado no manejo de resíduos sólidos, no esgotamento sanitário, no manejo das águas pluviais, no controle do uso do solo, na matriz de transporte urbano,

nas condições de saneamento no campo, entre outros.

O desafio da cooperação federativa para o desenvolvimento urbano é mais premente nas Regiões Metropolitanas.

A estrutura do Ministério e seu quadro de pessoal ainda não respondem às tarefas estratégicas exigidas para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Além disso, a prevalência de recortes setoriais dificulta ações integradas como são aquelas demandadas pela realidade diversa das cidades e das regiões no território nacional.

Não há uma tradição da dimensão territorial no planejamento do governo como um todo. A superação desse desafio é fundamental para potencializar o impacto das ações e investimentos dos vários órgãos sobre as cidades e regiões e para inserir a dimensão territorial no desenvolvimento do país.

É necessário também tornar mais claros os critérios para a criação de Estados e Municípios.

A administração dos financiamentos exter-

nos para as ações de desenvolvimento urbano exige maior articulação interna dentro do governo federal.

## **PROPOSTAS E METAS GERAIS PARA A PRÓXIMA GESTÃO**

### **DAR CONTINUIDADE AOS INVESTIMENTOS E AÇÕES**

Consolidar a política de desenvolvimento urbano, dando continuidade e ampliando os investimentos e ações realizadas na primeira gestão (habitação, saneamento, transporte, trânsito, planejamento urbano e regularização fundiária) e buscar seu aprimoramento por meio da integração das políticas setoriais.

Introduzir o enfoque territorial no planejamento de Governo, especialmente garantindo que o Plano Nacional de Ordenação do Território (PNOT) e os Planos Regionais de Ordenação do Território (PROT) assumam, do lado de preocupações estratégicas de defesa e ambientais, também os temas do desenvolvimento urbano como centrais para o

desenvolvimento do país.

Diversificar os agentes que operam as políticas habitacionais e de regularização fundiária, viabilizando a transferência de recursos às cooperativas e associações.

Garantir a aceitação plena, ao menos pelos bancos públicos, dos direitos reais conquistados através do reconhecimento de posse como garantia para financiamentos habitacionais.

### **PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

Elaborar o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano de forma interministerial, em consonância com o Plano Nacional de Ordenamento do Território, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e as políticas setoriais urbanas, contemplando os seguintes objetivos:

- Definir diretrizes e prioridades para o desenvolvimento urbano das cidades, levando em consideração porte, dinâmica regional e aspectos intra-urbanos;

- Redesenhar os programas e ações nas cidades de acordo com estas diretrizes e prioridades;

- Orientar governos e parlamentares para a cooperação em torno de problemas e áreas prioritárias, a partir de indicadores socioeconômicos, ambientais e territoriais;

- Construir um diálogo institucional, entre Executivo e Legislativo Federal, em torno da melhor alocação dos recursos orçamentários, incluindo a destinação das emendas parlamentares, de modo a qualificar o gasto público.

### **PROGRAMA NACIONAL DE REGIÕES METROPOLITANAS**

Empenhar esforços para construção de uma cooperação entre governo federal, governos Estaduais e Municipais, visando a formulação e implementação do Programa Nacional de Regiões Metropolitanas, baseado nos seguintes eixos:

Propostas integradas e articuladas de geração de trabalho e renda, de redução da

violência, associadas a políticas sociais e de urbanização, especialmente dirigidas para os territórios e bairros metropolitanos vulneráveis;

Programa de Apoio à estruturação de novas formas de gestão compartilhada, focalizadas prioritariamente para as áreas abaixo relacionadas:

- transporte público e circulação;
- repovoamento de áreas vazias e subutilizadas com habitação e atividades econômicas;
- abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo das águas pluviais e dos resíduos sólidos;

- desenvolvimento econômico local;
- assistência social, educacional e de saúde;
- segurança pública e cidadã;
- aperfeiçoamento do controle sobre o uso e a ocupação do solo e sustentabilidade ambiental.

### **CONSOLIDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL**

Avançar no controle social da política de desenvolvimento urbano, valorizando o papel do Conselho das Cidades como instância

de pactuação federativa e com a sociedade civil na definição e implementação das políticas. E incentivar a criação de conselhos nos Estados e municípios de forma a incluir a perspectiva do controle social em todas as instâncias da federação.

Dar continuidade às Conferências Nacionais das Cidades como espaço prioritário de construção e aprofundamento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, ampliando a participação social.

## ★ AÇÕES GERENCIAIS

24 Consolidar o Ministério das Cidades com quadros técnicos permanentes, adequadamente remunerados, em carreira própria com especialidade em Desenvolvimento Urbano, de forma a viabilizar estrutura administrativa necessária para cumprir as suas atribuições.

Aperfeiçoar a estrutura gerencial, centralizada e descentralizada, do governo federal na área de desenvolvimento urbano, bem como o aprimoramento dos procedimentos operacionais para atendimento às especificidades dos programas e ações da política de

desenvolvimento urbano.

Criação de uma instância de gestão interministerial que articule as políticas de desenvolvimento urbano às demais políticas de desenvolvimento econômico, regional e social, que impactam a infra-estrutura urbana e social das cidades. Prever a criação de sub-câmaras, que articulem os organismos responsáveis pelo financiamento e regulação de mercado na área de habitação, saneamento e transporte urbano, articulado com o Conselho Nacional das Cidades.

Melhorar a transparência com a publicização e disponibilização on-line de todas as informações relativas aos contratos em andamento no Ministério das Cidades e a ampliação do controle social dos recursos federais nos Estados e municípios.

## DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL, CAPACITAÇÃO E ASSESSORIA TÉCNICA PARA OS AGENTES DA POLÍTICA URBANA

Ampliar, sistematizar e consolidar o apoio aos Estados, municípios e demais agentes

públicos, privados e sociais, com a promoção de ações de desenvolvimento institucional, visando o crescimento da capacidade de elaboração e implementação descentralizada de políticas de desenvolvimento urbano.

Criar e aprimorar mecanismos e práticas de planejamento e gestão da modernização organizacional e capacitação técnica e da atualização do quadro legal-normativo, de modo a consolidar um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano articulado, que potencialize a aplicação qualificada de recursos públicos e a melhoria da gestão e da qualidade da prestação dos serviços.

Implementar uma política de pesquisa e ensino voltada para as cidades e seu desenvolvimento, com a participação das universidades e organismos de apoio à pesquisa.

## METAS E OBJETIVOS SETORIAIS HABITAÇÃO

Implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), por meio de um amplo processo pactuado entre as três esferas de governo, os agentes sociais e pri-

vados, que garanta a retomada do planejamento e da articulação dos recursos dos três níveis de governo.

Ampliar as fontes de recursos para subsídios e harmonizar as diretrizes e instrumentos de modo a consolidar uma política nacional de subsídios, de maneira pactuada e articulada com os demais níveis de governo, que permita racionalização, maior eficiência e eficácia no gasto público.

Implantar política de oferta de solo urbanizado e regularizado de interesse social, com abrangência metropolitana e/ou regional.

Implementar Sistema Nacional de Informação e Indicadores Habitacionais, com a consolidação de instrumentos de geoprocessamento, de forma a sistematizar e integrar distintas bases de informações urbanas e habitacionais produzidas pelos setores públicos, sociais e privados.

Consolidar a ampliação do mercado privado para atendimento às faixas de renda média e média baixa.



Elaborar e implementar o Plano Nacional de Habitação, como instrumento de planejamento, articulação e pactuação de metas dos diversos atores e níveis governamentais, com diversidade de agentes promotores – como as prefeituras, governos estaduais, companhias de habitação, associações comunitárias e cooperativas.

Organizar um cadastro de todos os imóveis federais vazios e subutilizados, para disponibilizá-los para habitação popular, em conjunto com municípios, Estados e entidades sociais.

Implantar política de fomento à criação de cooperativas populares autogestionárias e implementar programas específicos de construção de habitação de interesse social pelas associações comunitárias e cooperativas populares

## PLANEJAMENTO E GESTÃO DO SOLO URBANO

Consolidar instrumentos e programas voltados para a utilização do estoque de imóveis vazios e subutilizados nos centros urbanos.

Continuar a ação de fomento e apoio ao planejamento e gestão do solo urbano local, ampliando a ação para municípios com menos de 20.000 habitantes, de forma conjunta e integrada regionalmente.

Continuar e ampliar o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária, em todo o país, para a população de baixa renda moradora de áreas irregulares públicas ou privadas.

Constituir programa específico de disponibilização de imóveis do governo federal para moradia (SPU, Ministério da Defesa, RFFSA, INSS, DOCAS, entre outros), integrando os aspectos de financiamento, promoção e cessão/venda dos terrenos.

Buscar junto ao Conselho Curador do FGTS a criação de linhas de financiamento para a Regularização Fundiária patrimonial e administrativa além de buscar fortalecer esse programa como item do Orçamento Geral da União.

Adequar as linhas de financiamento para a implementação das obras previstas nos Pla-

nos de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais e Prevenção e Erradicação de Riscos. Criar uma Ouvidoria Urbana para intermediação dos conflitos fundiários urbanos.

## SANEAMENTO

Aprovar o Marco Regulatório para o Setor Saneamento e institucionalizar a Política Nacional de Saneamento Básico.

Elaborar um plano estratégico – Plano Nacional de Saneamento Básico – PNSB, previsto na nova lei, com metas definidas, de modo que o país possa alcançar a universalização do acesso aos serviços de saneamento até 2024.

O Plano Nacional de Saneamento Básico (PNSB), instrumento estruturante e integrador das ações do governo federal deve prever o apoio a Estados, Distrito Federal e municípios nos seus respectivos planos de saneamento.

Regulamentar a nova lei tendo como prioridade a cooperação federativa na prestação dos serviços, a economia de escala e de

escopo, a melhoria da gestão e da qualidade dos serviços, o controle social sobre os serviços, especialmente, sobre as tarifas, a regulação dos serviços privados e a promoção da cidadania.

Apoiar a resolução de conflitos federativos criando um ambiente propício às ações solidárias do setor público especialmente e por meio da lei de Consórcios e da Gestão Associada.

Buscar a consolidação do Sistema Nacional de Saneamento Ambiental (SISNA-SA), que abranja a pluralidade de formas de prestação dos serviços: prestação direta, concessão privada ou por gestão associada, através das Companhias Estaduais de Saneamento, ou Consórcios públicos.

Ampliar as iniciativas de saneamento rural, mediante estruturação de um Programa Nacional de Saneamento Rural, priorizando o atendimento de áreas do Semi-Árido brasileiro, da Amazônia Legal, da bacia do Rio São Francisco e ampliando o atendimento das comunidades indígenas, de remanescentes de quilombos, de reservas extrativistas,

de projetos de assentamento da reforma agrária, populações ribeirinhas e outras.

Fortalecer e ampliar o Programa Integrado de Saneamento Ambiental em Regiões Metropolitanas.

Ampliar os programas de capacitação e assistência técnica, incluindo a institucionalização Programa de Revitalização de Operadores Públicos, utilizando-os como instrumento para a implantação do novo modelo para o setor.



28

Incluir a análise técnica dos projetos e sua aprovação pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental como condicionantes para o aval do governo federal às operações de crédito de Estados e municípios junto aos organismos de fomento internacional.

## MOBILIDADE URBANA

Implantar o Programa de Mobilidade Urbana para a construção de cidades sustentáveis, garantindo investimentos contínuos em transporte coletivo e circulação não motorizada para a reversão do quadro

atual de modo a assegurar sustentabilidade ambiental e econômica das cidades.

Apoio à elaboração de Planos de Mobilidade Urbana, Metropolitanos e Regionais, que tenham o objetivo de integrar a rede de transporte, levando em consideração o equacionamento do financiamento da infraestrutura e da operação dos sistemas. A existência dos Planos e uma estrutura integrada de gestão serão condições para acesso a recursos federais para a implantação dos sistemas de média e alta capacidade sobre pneus ou trilhos.

Dar continuidade às propostas de barateamento das tarifas dos transportes e melhoria de sua qualidade, formuladas em conjunto com a Frente Nacional de Prefeitos, a Associação Brasileira de Municípios e a Confederação Nacional de Municípios e diferentes órgãos governamentais, com a adoção de medidas compartilhadas pelos três níveis de governo.

Reduzir os impactos ambientais e desenvolvimento de novas tecnologias energéticas, através de incentivo à adoção do diesel com

menor teor de enxofre, biodiesel, gás natural, hidrogênio e veículos híbridos.

Estabelecer metodologia para o cálculo da eficiência energética das cidades brasileiras, relacionando o modo de transporte utilizado, a energia consumida, emissões por passageiro transportado e o impacto na saúde da população. Desenvolvimento de metodologia para o inventário de emissões de fontes móveis, facilitando o estabelecimento de metas de redução de poluição e a possibilidade da utilização do MDL – Mecanismos de Desenvolvimento Limpo, no sistema de mobilidade.

Apoiar a implementação de projetos de restrição ao uso de veículos particulares cujos custos sociais (poluição, congestionamentos e acidentes) são injustamente distribuídos.

Incorporar os sistemas remanescentes da CBTU – Companhia Brasileira de Trens Urbanos – e Trensurb às redes integradas de transporte locais em consonância com Planos Metropolitanos ou Regionais de Mobilidade. Equacionar o futuro da CBTU e garantir a conclusão das obras de metrô em andamento.

Dar continuidade ao fortalecimento dos órgãos gestores municipais e metropolitanos, através de apoio técnico e capacitação em gestão da mobilidade urbana e regulação dos serviços de transporte urbano.

Dar continuidade à implementação da Política Nacional de Trânsito: aumentar a segurança, promover a educação para o trânsito. Fortalecer o Sistema Nacional de Trânsito. Criar a Autarquia Federal para assumir, de forma mais adequada, as atribuições do Denatran. O PL 5653/2005 já se encontra em tramitação no Congresso.

Continuar a promoção de campanhas permanentes de segurança no trânsito, com o objetivo de alterar o comportamento dos condutores e pedestres.

Implantar o Plano de Capacitação para a Gestão da Mobilidade Urbana e dar continuidade ao Programa de Capacitação dos 1.000 órgãos gestores de trânsito existentes no país.



29

**Comissão Temática de Cidades**

Ermínia Maricato (secretaria executiva)

Abelardo de Oliveira Filho

Benedito Roberto Barbosa

Inês Magalhães

Jorge Hereda

José Carlos Xavier

Orlando Junior

Raquel Rolnik

**Equipe de Apoio**

Bruno Gaspar

Cilene Antonioli

**Coordenação do Programa de Governo**

Marco Aurélio Garcia (Coordenador)

Dilermando Toni

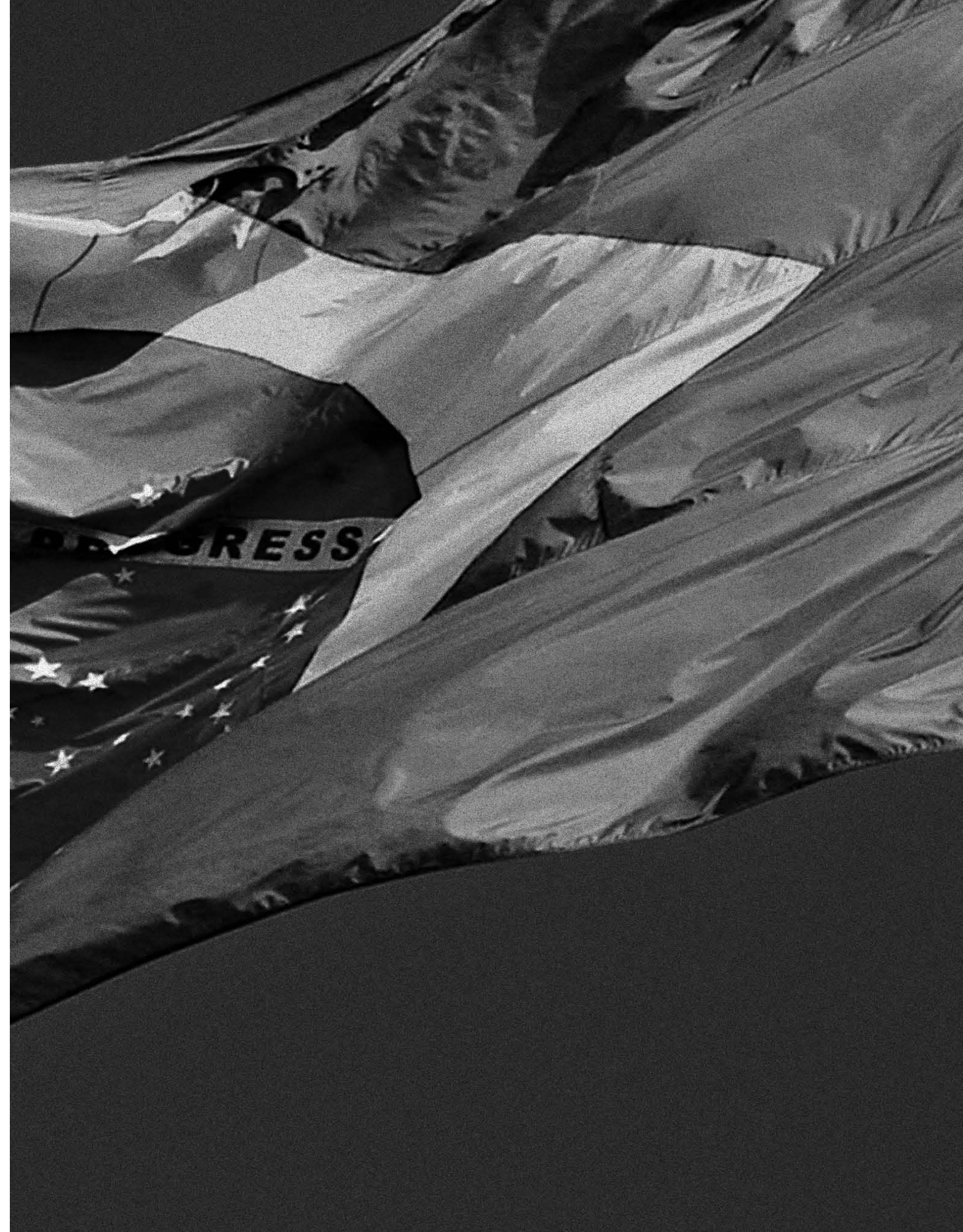
Glauber Piva

Juarez Guimarães

Miriam Belchior

Renato Rabello

Valter Pomar





VICE JOSÉ ALENCAR • COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO • PT • PCdoB • PRB



# LULA

DE NOVO COM A FORÇA DO POVO